BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Laporan KKL

Reformasi pada Tahun 1998 telah banyak memperoleh perubahan dalam peyelenggaraan pemerintahan, reformasi 1998 merupakan ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan yang pada awalnya sentralistik menjadi desentralisasi. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 merupakan sebuah undang-undang yang mengatur tentang pemerintah daerah bahwa setiap daerah mempunyai kewenangan yang seluas-luasnya untuk mengatur rumah tangga sendiri sesuai dengan potensi daerah masing-masing. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 megalami revisi pertama kali menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 kemudian mengalami revisi kedua menjadi Undang-undang No. 12 Tahun 2008.

Undang-undang No. 12 Tahun 2008 Pasal 42 ayat 1 menjelaskan tentang tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pada huruf (b) dijelaskan DPRD bersama kepala daerah membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Untuk itu pemerintah daerah membuat rancangan APBD yang kemudian akan dibahas bersama DPRD untuk mendapatkan persetujuan DPRD supaya bisa dilaksanakan selama satu tahun ke depan.

Pengelolahan Keuangan Daerah harus lebih memperhatikan dan mengutamakan kepentingan rakyat. Kebijakan mengenai pengelolaan keuangan daerah harus transparan, partisipasif, dan akuntabel. Kebijakan mengenai APBD harus sesuai dengan kebutuhan daerah. Dalam penyusunan APBD peranan yang besar dari anggota DPRD untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah yang ekonomis, efisiensi, dan efektif. Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) di dasarkan serta disesuaikan dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Nasional yang mencakup bidang ekonomi, kesehatan, pendidikan

yang kesemuanya itu merupakan prioritas bagi terwujudnya masyarakat yang sejahtera.

Transparansi memudahkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang APBD tetapi nyatanya transparansi yang di publikasikan belum mampu menjawab apakah seluruh kegiatan atau program kerja yang dilaksanakan dalam penyusunan kebijakan APBD sesuai dengan dana yang dikeluarkan dari segi kualitas dan dampaknya kepada kesejahteraan masyarakat begitu juga sebaliknya apakah dana yang dikeluarkan dalam melaksanakan suatu kegiatan sudah cukup, kurang atau lebih karena yang sering terjadi dalam laporan APBD selisih jumlah antara pendapatan dan pengeluaran selalu berjumlah nol tanpa adanya sisa maka dari itu apakah laporan penggunaan APBD yang setiap tahunnya dipublikasikan sesungguhnya belum menunjukkan nilai-nilai transparansi.

APBD merupakan suatu rancangan kebutuhan rumah tangga suatu daerah yang disusun oleh pemerintah daerah dalam suatu periode waktu tertentu sehingga partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan karena adanya APBD disuatu daerah khususnya di wilayah Kabupaten Belitung Timur memberikan dampak, manfaat, pengaruh bagi para *stakeholder* yang ada. Untuk itu media , tokoh-tokoh masyarakat, staf ahli seharusnya menghadiri setiap proses pelaksanaan penyusunan kebijakan APBD. Sehingga nantinya tidak ada pihak-pihak yang merasa dirugikan atau bahkan terjadi ketidakadilan yang dirasakan salah satu pihak. Seperti pada poin terakhir akan dibahas mengenai rasa keadilan dan kepatutan dalam penyusunan APBD ini.

Penyusunan kebijakan APBD perlu memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan dalam proses pembuatannya karena hal tersebut mencakup kepentingan orang banyak terutama kebutuhan masyarakat, kesejahteraan masyarakat, program kerja pemerintah untuk masyarakat dalam satu tahun mencakup segala bidang yang beracuan pada RKP Nasional yaitu seperti bidang pendidikan, kesehatan, pangan. Pemerintah seharusnya bersungggguh-sungguh sehingga program yang dikeluarkan memiliki nilai

manfaat bagi masyarakat serta masyarakat pun dapat merasakan dampak positif program pemerintah tersebut. Jangan sampai pemerintah tidak memiliki program kerja yang bagus bagi penyaluran dana APBD selama satu periode tersebut. Terlebih lagi maraknya kasus penggelapan dana APBD jangan sampai terjadi di Kabupaten Belitung Timur.

Anggota DPRD harus mampu memahami makna yang terkandung dalam penyusunan APBD secara dinamis, setiap *input* harus diperhitungkan dengan sebaik-baiknya sehingga menghasilkan *output yang* maksimal. Pencapaian kinerja yang maksimal harus menjadi pertimbangan utama, untuk analisis standar belanja perlu dibuat dengan mengacu pada standar satuan harga untuk mencapai prestasi kerja berdasarkan standar pelayanan minimal (khusus untuk urusan pemerintahan yang bersifat wajib).

Secara teknis penyusunan anggaran berbasis kinerja harus mengikuti mekanisme yang memadukan antara perencanaan dan penganggaran terpadu serta mengunakan pendekatan prestasi kerja. Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja, secara normatif juga harus mengikuti asas dan fungsi utama anggaran.

Penyusunan APBD yang dibuat dan di susun dari Kepala Daerah (Bupati) di laporkan kepada DPRD Kabupaten Belitung Timur untuk mengetahui hasil dari penyusunan APBD. DPRD mengadakan beberapa kali rapat yang membahas tentang APBD, Bupati dan DPRD perannya sangat besar dalam membahas dan meyetujui APBD tersebut.

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah diisyaratkan bahwa APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain bahwa:

1. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluran belanja.

2. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit angggarannya dalam APBD/ perubahan APBD.
3. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

Selain itu, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan APBD. Secara jelas telah mengatur tentang: Pertama, APBD rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, di tetapkan dengan peraturan daerah. Kedua, Pedoman penyusunan APBD adalah pokok-pokok kebijakan yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah dalam penyusunan dan penetapan APBD.

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Dalam menyusun APBD, Pemerintah Daerah mengupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.

Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Kabupaten Belitung Timur Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) tahun Anggaran 2011 telah mendapat evaluasi dengan Keputusan Gubernur Kepulauan Bangka Belitung Nomor: 188.44/DPPKAD/2011 tanggal 23 Agustus 2011 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2011 dan Rancangan Peraturan Bupati Belitung Timur tentang penjabaran APBD Tahun Anggaran 2011, perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah tahun Anggaran 2011.

Permasalahan yang sering muncul dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah ***Pertama***, komunikasi tidak berjalan dengan

baik dalam pembahasan APBD di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Belitung Timur Bupati dengan DPRD Kabupaten Belitung Timur dengan masih ditemukannnya perbedaan tujuan dalam penyusunan RAPBD, seringkali latar belakang partai yang berbeda mengakibatkan komunikasi yang belangsung dalam rapat paripurna terkait dengan pembahasan RAPBD menjadi tidak efektif.

***Kedua**,* Permasalahan yang berkaitan dengan sumber daya aparatur. Masih kurangnya sumber daya ahli yang dapat menyusun atau mengelola APBD. Tidak sesuai dengan dengan penerimaan dan kebutuhan yang diperlukan. Dalam menetapkan APBD bukanlah perkara yang mudah karena APBD itu merupakan kebutuhan rumah tangga se-Kabupaten Belitung Timur. Oleh karena itu dalam menyusunnya RAPBD dibutuhkan staf ahi sesuai dengan bidangnya tetapi lebih diutamakan lagi sumber daya aparatur yang dapat dipercaya dan berkomitmen pada kesejahteraan masyarakatnya. Hal tersebut yang saat ini menjadi kendala karena pemerintah yang membuat RAPBD tersebut bersama dengan DPRD, pada kenyatannya memiliki tujuan yang berbeda-beda bukan hanya satu tujuan karena anggota DPRD Kabupaten Belitung Timur memiliki platform partai yang berbeda-beda.

***Ketiga**,* Disposisi atau sikap Pemerintahan Daerah (Bupati) adanya keterlambatan penyampaian dokumen ke DPRD karena kinerja kurang disiplin dalam melaksanakan penyusunan APBD. Sehingga tertundanya pelaksanaan pembahasan rapat paripurna. Keterlambatan dalam penyusunan RAPBD sering molor dari jadwal yang telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 27 Tahun 2012. Keterlambatan yang terjadi secara otomatis dan tidak langsung telah merugikan negara. Biaya yang digunakan untuk menyusun RAPBD tidak kecil dan menggunakan anggaran periode sebelumnya. Ketika batas penyusunan sudah terlewat akan menggunakan dana di tahun anggaran berikutnya. Sehingga rancangan yang akan dibuat tidak sesuai dengan realita.

***Keempat**,* Struktur Birokrasi menjalankan Implementasi APBD belum sesuai dalam melaksanakan tugasnya dengan ketentuan yang berlaku. SOP

yang ada belum mampu untuk diterapkan oleh pemerintah beserta DPRD. implementasi kebijakan yang efektif sangat tergantung kepada orientasi yang melaksanakan implementasi kebijakan penyusunan APBD di Kabupaten Belitung Timur. Tidak jelasnya SOP, baik menyangkut mekanisme, sistem, dan prosedur, pembagian tugas pokok, fungsi, dan tanggung jawab diantara para pelaku dan tidak harmonisnya hubungan atau koordinasi diantara untit pelaksanaan ikut pula pula menentukan gagalnya implementasi kebijakan.

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas penulis tertarik untuk mengambil judul: **"Implementasi Kebijakan Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2011 Di Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Belitung Timur".**

1.2 Kegunaan KKL

Hasil KKL ini memiliki kegunaan yang bersifat teoritis dan praktis. Adapun kegunaan KKL ini sebagai berikut:

1. Kegunaan bagi penulis, KKL ini diharapkan bermanfaat, menambah pengalaman dan wawasan bagi penulis dalam penyusunan APBD pada DPRD Kabupaten Belitung Timur.
2. Kegunaan teoritis, dari hasil KKL ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran/ memperkaya teori tentang Implementasi Kebijakan mengenai penyusunan APBD pada DPRD Kabupaten Belitung Timur.
3. Kegunaan praktis, dari hasil KKL ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi DPRD Kabupaten Belitung Timur dalam Penyusunan APBD.

1.3 Metode KKL

Metode penelitian merupakan rencana dan rancangan cara pengumpulan data dan menganalisa agar dapat dilaksanakan secara ekonomis serta serasi dengan tujuan penelitian. Metode tersebut dapat lebih mengarahkan penyusun dalam melakukan penelitian dan pengamatan.

Metode yang di gunakan dalam KKL ini adalah metode deskriptif karena dalam penelitian ini penulis hanya akan memaparkan situasi-situasi dalam pelaksanaan kebijakan Penyusunan APBD. Menurut Burhan Bungin yang berjudul *Metodologi Penelitian Kualitatif Dan Kuantitatif*. Metode penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai berikut:

> "Penelitian yang menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi atau berbagai *variable* yang timbul dimasyarakat yang menjadi permasalahannya itu, kemudian menarik ke permukaan sebagai suatu ciri atau gambaran tentang kondisi, situasi ataupun *variable* tertentu. Penelitian deskriptif dapat bertipe kualitatif dan kuantitatif sedangkan yang bertipe kualitatif adalah data diungkapkan dalam bentuk kata-kata atau kalimat serta uraian-uraian" (Bungin, 2001:124).

Berdasarkan pengertian di atas, metode penelitian deskriptif mempunyai tujuan untuk membuat gambaran berbagai kondisi, berbagai situasi dimasyarakat yang menjadi permasalahannya yang kemudian diungkapkan dalam bentuk kata-kata atau kalimat serta uraian-uraian. Adapun pengertian metode kualitatif Sugiyono dalam bukunya yang berjudul *Memahami Penelitian Kualitatif*, bahwa metode penelitian kualitatif adalah:

> "Metode Kualitatif adalah metode yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara trianggulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada *generalisasi*"(Sugiyono, 2007:1).

Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, yaitu suatu data yang mengandung makna. Penelitian kualitatif tidak menekankan pada *generalisasi*, akan tetapi lebih menekankan pada makna. Berdasarkan teori para ahli disimpulkan, bahwa metode yang digunakan oleh peneliti adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, karena penulis memberikan gambaran dan uraian yang jelas, sistematis, faktual dan akurat dalam sebuah penelitian serta peneliti merupakan instrumen kunci dalam sebuah penelitian yang mengutamakan kualitas data, artinya data yang disajikan dalam bentuk kata atau kalimat (tidak menggunakan analisis

statistika) dalam mendeskripsikan mengenai implementasi kebijakan penyusunan APBD pada DPRD Kabupaten Belitung Timur

1.4 Lokasi dan Waktu KKL

Lokasi yang diambil sebagai tempat KKL di Kantor DPRD yang beralamat Komplek Perkantoran Terpadu Kabupaten Belitung Timur Jl. Raya Gantung, Ngarauan, Manggar, Belitung Timur No.5. Telp. 071923472. Adapun jadwal untuk kegiatan KKL yang talah di rencanakan selama 1 bulan yaitu dari tanggal 1 Juli 2012 sampai dengan 1 Agustus 2012

Tabel 1.1
Jadwal KKL

No	Kegiatan	2012					2013
		Mei	Jun	Jul	Ags	Okt	Feb
1.	**Tahap Persiapan**						
	a. Sosialisasi KKL	■					
	b. Observasi Lokasi KKL	■					
	C. Pengajuan judul		■				
2.	**Tahap Pelaksanaan**						
	a. Observasi		■				
	b. Pelaksanaan KKL			■	■		
	c. Studi Kepustakaan		■	■	■		
3.	**Tahap Akhir**						
	a. Penyusunan KKL			■	■	■	
	b. Pengumpulan KKL					■	
	c. Seminar KKL						■